

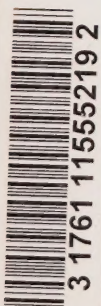
Securing Economic Renewal

# Improved Pensions for Canadians


May 1985

CAI  
FNI  
-85I56

GOV  
DOC.



Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto



CAI  
FNI  
-85I56

## Preface

Almost everyone has heard of people who have been shocked to discover, when they retired, that their pension was less than they expected. Or that their pension benefits had been radically altered after the death of a spouse or a change in jobs. Cases such as these have rightfully spurred the call for pension reform.

The road to pension reform has been a long one. Now, after a decade of discussion, the journey is culminating in the government's pension reform proposals, introduced with the May 1985 budget.

The proposals to change the *Pension Benefits Standards Act* are a major milestone in pension reform and will significantly improve the pension rights of all Canadians. The changes are of particular interest to:

- workers thinking of changing jobs;
- workers thinking of early retirement;
- women in the workforce;
- spouses of pension plan members; and
- part-time workers.

The government's pension proposals have benefited from the understanding of the retirement income system – its needs and problems – that has been offered by the pension industry, business, labour, women's groups, provincial governments, the academic community and the general public.

Companion proposals to reform the system of limits on tax-assisted saving for retirement will encourage and strengthen private pension arrangements and give many Canadians a fairer and more flexible opportunity to maintain their living standards in retirement. They will ensure that self-employed professionals, small business owners and persons who don't belong to regular pension plans and employees in company-sponsored plans are treated equally. At the same time, the proposals are consistent with what the nation can realistically and responsibly afford.

Truly national pension reform requires the co-operation of the provinces. The government has consulted closely with the provinces. I am confident that a high degree of uniformity in pension standards legislation across the country will be achieved.

A handwritten signature in dark ink, reading "Michael Wilson". The signature is fluid and cursive, with the first name "Michael" and the last name "Wilson" clearly distinguishable.

The Honourable Michael H. Wilson  
Minister of Finance

## Improved Minimum Standards for Pension Plans

The federal government proposes to amend the *Pension Benefits Standards Act* (PBSA) which establishes minimum standards for federally-regulated pension plans. The amendments will take effect on January 1, 1987.

### Vesting and Locking-In

Under existing standards, an employee's right to pension benefits is acquired – “vested” – only after **ten years** of service or membership in a plan and **at age 45**.

With the new standards, an employee's right to pension benefits, including any part financed by the employer's contributions, will be vested and locked in after **two years** of participation in a pension plan. This will ensure that workers who change jobs will be able to save more effectively for retirement.



## **Improved Portability**

A major shortcoming of the present pension system is that workers who change jobs often are prevented from taking their pension entitlements with them to their new job. This has also been a major constraint on employees who wish to leave their jobs to start and run their own business.

## **Locked-In Pension Vehicles**

In future, pension portability will become a reality. Workers who change jobs will have a number of options. They may leave pension entitlements with their former employer. They can opt to transfer them to their new employer's pension plan. Or they may transfer them to a locked-in registered retirement savings plan (RRSP). RRSPs without a lock-in provision will, however, continue to be available.

## **Employer Contributions**

In some pension plans, employers contribute little or nothing to workers' pensions until after many years of service. This has meant that workers who change jobs can end up paying most or all of the cost of their pensions.

Under the new standards, employers will be required to pay at least half the value of a pension earned when a worker changes jobs or retires. Alternatively, the employer will have the option to index a worker's deferred benefits. Minimum employer contributions will ensure that costs are shared between employees and employers and that both short- and long-service workers are treated fairly.

### **Refunding Provisions**

The present system of standards contains no provisions for refunding employee contributions.

The new standards will require pension plans to refund employee contributions which are not vested when employees leave. Employers will also be required to pay interest on employee contributions at least equivalent to that paid on non-chequing savings accounts.

## **Eligibility for Plan Membership**

At present, even where employer-sponsored plans are available, restrictions may prevent some full-time workers from joining the plan. As a general rule, part-time workers are not eligible to join.

In future, pension plans will be open to all workers. Full-time workers will be eligible to join a pension plan after two years of service with their employer. Part-time workers will be eligible to join if they earn more than 35 per cent of the average industrial wage in each of two consecutive years.

## **Early Retirement**

Currently, members of a pension plan wishing to retire early are only eligible for a pension if their plan has an early retirement provision.

Under the new standards, pension plan members will be able to opt for early retirement beginning at age 55.



# Improving Pensions for Women

Working women will benefit from the government's proposals to improve the conditions for membership in pension plans. A number of other pension reform measures will be of particular benefit to women.

## Survivor Benefits

Few of today's pension plans provide a pension or pension benefits to the spouse of a plan member who dies. Where survivor benefits are paid these are usually terminated if the survivor remarries.

To provide greater financial security for spouses of pension plan members, most of whom are women, the new standards will require that pension plans:

- provide benefits to surviving spouses of pensioners. The benefit will be no less than 60 per cent of the full pension that was being paid;
- transfer the full value of the pension earned by a plan member who dies prior to retirement to a locked-in RRSP of the surviving spouse; and

- continue to pay survivor benefits if a surviving spouse remarries.

## **Splitting of Pension Benefits on Marriage Breakdown**

Current pension standards do not generally require pension credits or pensions already being paid to be split upon marriage breakdown.

The new standards will require that the value of pension entitlements be split equally on marriage breakdown, unless the courts or the spouses themselves decide differently.

## **Equal Pension Benefits for Women and Men**

At present, some pension plans pay lower periodic benefits to women than to men even though they have retired under identical circumstances.

Under the new standards, pension plans will be required to provide equal pensions to women and men retiring under the same circumstances.

# **Inflation Protection**

The government recognizes the need to maintain the purchasing power of pensions. However, a consensus on inflation protection standards has not been reached with the provinces and the private sector. Therefore, the government will encourage pension plans to build upon the voluntary approach used by a majority of large employers. Accordingly:

- All pension plans under federal jurisdiction will be encouraged to provide benefit increases to pensioners and workers with deferred benefits.
- These plans will be required to report information on voluntary inflation adjustments and on the source of funds used to make these increases. Statistical information will be made public.
- There will be special emphasis on federal Crown corporations.
- The government will monitor closely the response of pension plans to this approach and will continue discussions with provincial governments and the private sector in the light of these responses.

## **Information Disclosure and Employee Participation**

Current requirements for pension plans to disclose information to plan members are minimal.

With the new standards, pension plans will be required to disclose information about earned benefits and accumulated contributions to plan members and their spouses every year. Employees will also have access to information on their plans. This must be made readily available to the authorized agent of the plan member or spouse.

Representation by plan members on pension management committees will also be required, if requested by a majority of members.

## **Improved Tax Incentives for Retirement Saving**

The improved tax incentives for retirement saving proposed by the government will provide Canadians with a fairer and more flexible system of savings incentives. The proposals

will not impose major compliance burdens on employers and employees, nor will they add excessive revenue costs to the government.

The overall goal of the proposals is to help Canadians, by way of pension contribution deductions, to fund pensions sufficient to maintain their living standards in retirement.

## **Fairer Limits on Tax Deductions for Retirement Saving**

Under the present system, individuals have widely varying access to tax assistance for retirement saving, depending upon their employment situations. For example, the maximum tax-assisted pension that can be earned in a **money purchase** plan is less than half that which can be provided under a **defined benefit** plan.

Defined benefit plans guarantee a specified level of benefits related to salary and years of service. In money purchase plans, pension benefits depend on the amount contributed.



The new system will provide a fairer system of tax deductions by introducing comparable limits for pension saving in defined benefit and money purchase plans. The maximum tax-assisted pension under both types of plans will be approximately \$60,000.

### **(a) Money Purchase Plans**

At present, the limit on tax deductible contributions for employer-sponsored money purchase plans is \$7,000. This includes both the employer and employee contributions. For those individuals who do not belong to employer-sponsored pension plans, the limit for RRSPs is \$5,500.

Under the new system, the annual contribution limit for people who belong to money purchase plans *only*, whether employer-sponsored or RRSP, will be 18 per cent of earnings up to an eventual maximum of \$15,500 in 1990. This limit will apply to the total of employer and employee contributions to all types of money purchase plans, including registered pension plans, deferred profit-sharing plans (DPSPs) and RRSPs.

The maximum limits will be phased in over the period from 1986 to 1990 at which time comparable limits for benefits in money purchase and defined benefit plans will be achieved. These limits will be indexed to the average wage beginning in 1991.

## **Phase-in of Maximum Tax Deductions for Pensions**

<b>Year</b>	<b>Dollar limits</b>
1986	\$7,500
1987	\$9,500
1988	\$11,500
1989	\$13,500
1990	\$15,500

### **(b) Defined Benefit Plans**

While higher deduction limits for money purchase plans are being phased in, the limit on pension benefits for defined benefit plans will stay at the current level – 2 per cent of the average of the best three years of earnings, to a maximum pension of \$60,025. To finance this pension the maximum contribution of 15,500 is required. Beginning in 1991, this dollar maximum will also be indexed to the growth in the average wage.

Beginning in 1986, both the employer and employee contributions under a defined benefit plan will be deductible up to the maximum dollar limit as in the table above.

In addition to their contributions to a defined benefit plan, all members of such plans will be permitted to make tax-deductible annual RRSP contributions of 18 per cent of earnings up to a maximum of \$2,000.

## **More Flexibility for RRSP Contributions**

Because of fluctuating incomes or other financial priorities, many workers are unable to save for retirement every year.

The new system will permit people who do not fully use their allowed RRSP contribution in a year to carry forward the unused contribution room for a period of seven years. This will be of special benefit to the self-employed.

## **Encouraging Profit-Sharing**

To encourage expanded profit-sharing, the limit on deductible contributions to DPSPs will be increased. The new limit will be 18 per cent of earnings up to half the dollar maximum under money purchase limits. By 1990, the maximum DPSP contribution will be \$7,750. The present limit is \$3,500.

## **Conclusion**

With the aging of the population, Canadians have shown an increasing personal concern with pension reform. The measures announced in the budget to strengthen private pension plans and improve tax assistance for retirement saving provide Canadians with new pension opportunities and benefits through a

more equitable and flexible pension system. It will assist Canadians to save for their pensions without having to rely on government for their well-being. It will also allow Canadians more opportunities and a better chance to save for pensions that can maintain their living standards in retirement.





Avec le vieillissement de la population, les Canadiens manifestent un intérêt personnel accru pour la réforme des pensions. Les mesures annoncées dans le budget en vue de renforcer les régimes privés de retraite et d'améliorer l'aide fiscale à l'épargne-retraite offrent aux Canadiens de nouvelles possibilités et des prestations améliorées en matière de pensions, grâce à un système plus équitable et plus souple. Elles aideront les Canadiens à épargner en vue de leur retraite sans devoir compter sur l'État pour assurer leur bien-être. Elles accroîtront également les possibilités pour les Canadiens d'épargner en vue d'une pension qui maintiendra leur niveau de vie à la retraite.

## Conclusion

Pour encourager le développement des régimes d'intéressement, le plafond des cotisations déductibles de régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) sera relevé. Le nouveau plafond sera de 18 pour cent des gains, à concurrence de la moitié du maximum permis dans les régimes à cotisations définies. En 1990, la cotisation maximale de RPDB sera de \$7,550. Le plafond actuel est de \$3,500.

## Encouragement de l'intéressement aux bénéfices

Le nouveau système permettra aux contribuables qui n'utilisent pas en totalité leur cotisation permise de REER au cours d'une année de reporter la partie inutilisée pendant sept ans. Cela sera particulièrement utile aux personnes travaillant à leur compte.

## Installation des plafonds de cotisations déductibles de retraite

Année	Plafond
1986	\$7,500
1987	\$9,500
1988	\$11,500
1989	\$13,500
1990	\$15,500

années, à concurrence d'une pension maximale de \$60,025. La cotisation maximale de \$15,500 sera requise pour financer cette pension. À compter de 1991, ce plafond sera lui aussi indexé sur le salaire moyen.

À partir de 1986, les cotisations tant d'employeur que d'employé à un régime à prestations déterminées seront déductibles à concurrence du plafond indiqué au tableau précédent.

Outre leurs cotisations à un régime à prestations déterminées, tous les participants à des régimes de ce genre pourront verser à un RER des cotisations déductibles égales à 18 pour cent de leurs gains, à concurrence de \$2,000 par an.

## Souplesse accrue des cotisations de RER

En raison des variations de leur revenu ou d'autres priorités financières, bien des gens ne peuvent mettre de l'argent de côté chaque année en vue de leur retraite.

## a) Régimes à cotisations définies

À l'heure actuelle, le plafond de cotisations déductibles est de \$7,000 pour les régimes d'employeur à cotisations définies. Ce plafond couvre à la fois les cotisations d'employeur et d'employé. Pour les particuliers ne participant pas à un régime de retraite d'employeur, le plafond applicable au RFEER est de \$5,500.

Dans le nouveau système, le plafond annuel de cotisations déductibles pour les personnes qui participent *uniquement* à un régime à cotisations définies, qu'il s'agisse d'un régime d'employeur ou d'un RFEER, sera de 18 pour cent des gains, à concurrence de \$15,500 en 1990. Ce plafond s'appliquera à l'ensemble des cotisations d'employeur et d'employé à tous les genres de régimes à cotisations définies, y compris les régimes enregistrés de pensions (RFP), les régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) et les RFEER.

Les nouveaux plafonds seront mis en place de 1986 à 1990, date à laquelle des plafonds comparables s'appliqueront aux régimes à cotisations définies et à prestations déterminées. Ces plafonds seront indexés sur la hausse du salaire moyen à partir de 1991.

## b) Régimes à prestations déterminées

Le plafond de déduction applicable aux régimes à cotisations définies sera relevé graduellement, mais celui des régimes à prestations déterminées restera au niveau actuel – soit 2 pour cent de la moyenne des trois meilleures

L'objectif global des propositions est d'aider les Canadiens à financer, par des cotisations de retraite déductibles, des pensions suffisantes pour maintenir leur niveau de vie à leur retraite.

## Plafonnement plus équitable des déductions d'épargne-retraite

Dans le système actuel, l'accessibilité des encouragements fiscaux à l'épargne-retraite varie beaucoup selon les conditions d'emploi du contribuable. Par exemple, la pension maximale bénéficiant d'une aide fiscale pouvant être acquise dans un régime à cotisations définies est inférieure à la moitié de celle qui peut être obtenue avec un régime à prestations déterminées.

Les régimes à prestations déterminées garantissent un niveau spécifique de prestations, en fonction du salaire et des années de service. Dans les régimes à cotisations définies, les prestations dépendent des cotisations versées.

Les nouvelles dispositions instaureront un système plus équitable de déductions fiscales en imposant des plafonds comparables à l'épargne-retraite placée dans les régimes à prestations déterminées et à cotisations définies. La pension maximale bénéficiant d'une aide fiscale, dans les deux catégories de régimes, sera d'environ \$60,000.

## Information et participation des employés

Les régimes de retraite sont actuellement soumis à des exigences minimales en matière d'information des participants.

Les nouvelles normes exigeront que les régimes de retraite informant les participants et leur conjoint, chaque année, des prestations acquises et des cotisations accumulées. Les employés auront également accès à des renseignements sur leur régime. Ces renseignements devront être facilement accessibles au mandataire d'un participant au régime ou de son conjoint.

Les participants devront également être représentés au comité de gestion d'un régime de retraite si une majorité des membres le demande.

## Amélioration des encouragements fiscaux à l'épargne-retraite

Les encouragements fiscaux améliorés à l'épargne-retraite proposés par le gouvernement permettront aux Canadiens de disposer d'un système incitatif plus équitable et plus souple. Les propositions n'imposeront pas une tâche trop lourde aux employés et aux employeurs en matière d'observation de la loi et ne diminueront pas excessivement les recettes de l'État.



## Protection contre l'inflation

Le gouvernement est conscient de la nécessité de maintenir le pouvoir d'achat des pensions. Cependant, on n'a pu en arriver à un consensus sur les normes de protection contre l'inflation avec les provinces et le secteur privé. Aussi le gouvernement encouragera-t-il les régimes de retraite à adopter la méthode volontaire qu'emploie une majorité de grands employeurs. Ainsi:

- tous les régimes de pension réglementés par le fédéral seront encouragés à accorder des augmentations de prestations aux pensionnés et aux travailleurs ayant acquis une pension différée;
- ces régimes devront produire des rapports sur les rajustements volontaires au titre de l'inflation et la provenance des fonds utilisés pour procéder à ces rajustements. Des renseignements statistiques seront rendus publics;
- on portera une attention particulière aux sociétés d'Etat fédérales à cet égard;
- le gouvernement suivra de près l'application de cette méthode par les régimes de retraite et poursuivra les discussions avec les provinces et le secteur privé à la lumière du comportement des régimes.

- continuer de verser les prestations si un conjoint survivant se remarie.

## **Partage des prestations de pension en cas de rupture du mariage**

Les normes actuelles de pension n'exigent généralement pas le partage des droits ou des prestations de pension en cas de rupture du mariage.

Les nouvelles normes exigeront un partage égal de la valeur des droits de pension en cas de rupture du mariage, sauf décision contraire des tribunaux ou des conjoints eux-mêmes.

## **Égalité des prestations pour les hommes et les femmes**

À l'heure actuelle, certains régimes de pension versent des prestations périodiques plus faibles aux femmes qu'aux hommes, même lorsqu'ils prennent leur retraite dans des situations identiques.

D'après les nouvelles normes, les régimes de retraite devront offrir des pensions égales aux hommes et aux femmes qui prennent leur retraite dans des situations similaires.

## Amélioration des pensions des femmes

Les femmes qui travaillent bénéficieront des propositions du gouvernement visant à améliorer les conditions de participation aux régimes de retraite. Un certain nombre d'autres mesures de réforme seront particulièrement utiles aux femmes.

### Prestations de survivant

Rares sont les régimes de retraite qui versent actuellement une pension ou des prestations quelconques au conjoint d'un participant décédé. Lorsque des prestations de survivant sont versées, elles prennent généralement fin si le bénéficiaire se remarie.

Pour assurer une plus grande sécurité financière au conjoint – généralement la femme – des participants aux régimes de retraite, les nouvelles normes obligeront ces derniers à :

- verser des prestations au conjoint survivant d'un pensionné. Ces prestations devront être au moins égales à 60 pour cent de la pension qui était versée;
- transférer à un RFEER immobilisé établi au nom du conjoint survivant la valeur intégrale de la pension acquise par un participant qui décède avant sa retraite;

## Admissibilité aux régimes

À l'heure actuelle, même lorsqu'un employeur offre un régime de retraite, celui-ci n'est pas toujours accessible à tous les travailleurs à temps plein. Quant aux travailleurs à temps partiel, ils ne sont généralement pas admissibles.

À l'avenir, les régimes de pension devront être accessibles à tous les travailleurs. Les employés à temps plein auront le droit d'adhérer au régime après deux ans de service chez l'employeur. Les travailleurs à temps partiel auront le droit d'y participer s'ils gagnent plus de 35 pour cent de la moyenne des salaires dans l'industrie au cours de chacune de deux années consécutives.

## Retraite anticipée

À l'heure actuelle, les participants qui veulent prendre une retraite anticipée n'ont droit à une pension que si leur régime comporte une disposition de retraite anticipée.

Les nouvelles normes permettront aux participants aux régimes de retraite de choisir une retraite anticipée à partir de 55 ans.

D'après les nouvelles normes, les employeurs seront tenus de payer au moins la moitié de la valeur d'une pension acquise lorsqu'un travailleur change d'emploi ou prend sa retraite. Ou encore, l'employeur pourra à son choix indexer les prestations différées acquises par le travailleur. Grâce à l'exigence de cotisation minimale de l'employeur, le coût des pensions sera partagé entre ces derniers et les employés, et les travailleurs à courte ou à longue durée de service seront traités sur un pied d'égalité.

### **Dispositions de remboursement**

Les normes actuelles ne prévoient aucune disposition de remboursement des cotisations des employés.

Les nouvelles normes obligeront les régimes de retraite à rembourser les cotisations d'employés qui ne sont pas dévolues au départ de l'employé. Les employeurs seront également tenus de verser sur les cotisations des employés un intérêt au moins égal à celui offert sur les comptes d'épargne sans privilège de chèques.



## Transférabilité accrue

L'une des lacunes importantes du système actuel est qu'il empêche le travailleur qui change d'emploi de transférer ses droits de pension chez son nouvel employeur. Cela pose des contraintes importantes pour les salariés qui désirent quitter leur emploi afin de lancer leur propre entreprise.

## Mécanismes de pension immobilisés

La transférabilité des pensions deviendra une réalité. Les travailleurs qui changent d'emploi auront plusieurs options. Ils pourront laisser leurs droits de pension auprès de leur ancien employeur. Ils pourront choisir de les transférer au régime de retraite de leur nouvel employeur. Où encore, ils pourront les transférer à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) «bloqué» ou «immobilisé». Les REER sans clause d'immobilisation resteront toutefois disponibles.

## Cotisations des employeurs

Dans certains régimes de retraite, la contribution de l'employeur à la pension des travailleurs est faible ou nulle pendant un certain nombre d'années de service. De ce fait, les travailleurs qui changent d'emploi peuvent finir par financer la majeure partie ou la totalité de leur propre pension.

## **Amélioration des normes minimales applicables aux régimes de retraite**

Le gouvernement fédéral se propose de modifier la *Loi sur les normes des prestations de pension* (LNPP), qui établit les normes minimales applicables aux régimes de retraite réglementés par le fédéral. Ces modifications entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987.

## **Dévolution et immobilisation**

D'après les normes actuelles, le droit à des prestations de pension n'est acquis, ou «dévolu», à un participant qu'après **10 ans** de service ou de participation au régime et à l'âge de **45 ans**.

Les nouvelles normes assureront la dévolution des droits de pension – y compris la partie financée par les cotisations de l'employeur – et leur immobilisation après **deux ans** de participation au régime. Cela permettra aux travailleurs qui changent d'emploi d'épargner plus efficacement en vue de leur retraite.



Une réforme vraiment nationale des pensions exige la coopération des provinces. Le gouvernement les a amplement consultées. Je suis persuadé que nous parviendrons à instaurer une grande uniformité dans la législation régissant les normes de pensions d'un bout à l'autre du pays.

A handwritten signature in dark ink, reading "Michael H. Wilson". The signature is written in a cursive, flowing style. The first name "Michael" is written in a larger, more prominent script, while "H. Wilson" is written in a smaller, more compact script to its right.

L'honorable Michael H. Wilson  
Ministre des Finances

- ceux qui envisagent une retraite anticipée;

- les femmes qui sont sur le marché du travail;

- les conjoints des participants à des régimes de retraite; et

- les travailleurs à temps partiel.

Les propositions du gouvernement en matière de pensions ont bénéficié de la connaissance du régime de revenu de retraite – de ses besoins et de ses problèmes – qu'ont manifesté le secteur des pensions, le milieu des affaires, le monde du travail, les groupes féminins, les gouvernements provinciaux, les milieux universitaires et le grand public.

Les propositions connexes visant à réformer le système de plafonnement de l'aide fiscale à l'épargne-retraite encourageront et renforceront les dispositions privées de retraite et donneront à un grand nombre de Canadiens des possibilités plus équitables et plus souples

pour maintenir leur niveau de vie à la retraite. Elles permettront de traiter sur un pied d'égalité les membres de professions libérales, les propriétaires des petites entreprises, les personnes qui ne participent pas à des régimes de pension du type ordinaire et les travailleurs membres d'un régime de retraite offert par l'employeur. Elles sont également conformes à ce que la nation peut se permettre, compte tenu des réalités et du sens des responsabilités.



## Avant-propos

Qui ne compte pas parmi ses connaissances une personne qui a eu la désagréable surprise de constater, à sa retraite, que sa pension n'était pas aussi élevée que prévu? Ou que sa pension avait été fortement modifiée en raison du décès d'un conjoint ou d'un changement d'emploi? Des cas de ce genre ont amené les Canadiens à réclamer, à juste titre, une réforme des pensions.

Le chemin de la réforme des pensions a été long. Aujourd'hui, après 10 ans de débat, ce chemin débouche sur les propositions gouvernamentales de réforme des pensions, exposées avec le budget de mai 1985.

Les propositions de modification de la *Loi sur les normes des prestations de pension* marquent une étape importante de la réforme des pensions et amélioreront sensiblement les droits de tous les Canadiens dans ce domaine. Les changements sont d'une importance particulière pour:

- les travailleurs qui songent à changer d'emploi;

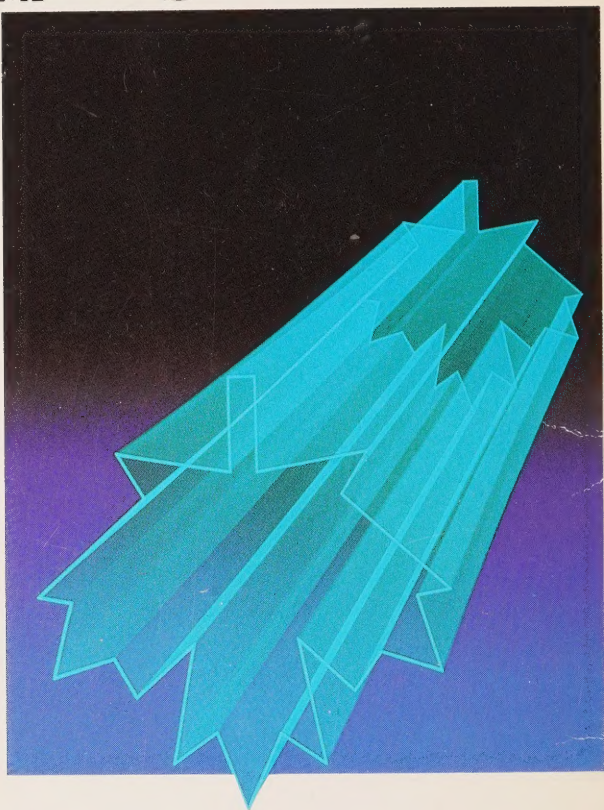




Pour assurer le renouveau économique

# Pensions améliorées pour les Canadiens

Mai 1985



Canada